

A participação das assessorias de comunicação do GDF na aplicação da Lei de Acesso à Informação*

The participation of the communication offices on the enforcement of the Law of Access to Information, in the Federal District, Brazil

JANARA SOUSA **

Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Brasília – DF, Brasil

ELEN GERALDES ***

Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Brasília –DF, Brasil

FERNANDO OLIVEIRA PAULINO ****

Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Brasília –DF, Brasil

RESUMO

A proposta desta pesquisa é apresentar o papel das assessorias de comunicação na aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) em órgãos públicos do Governo do Distrito Federal (GDF). O artigo analisa o conceito de Comunicação Pública, que considera fundamental o diálogo entre Estado e sociedade. Foram aplicados questionários para assessores de comunicação de 31 órgãos do GDF. A amostra, que ambicionou ser censitária, foi diminuída em virtude do momento político vivenciado pelo GDF, que ocasionou dificuldades na aplicação dos questionários. A amostra foi conformada por mais de 50% do universo estudado. Mais da metade dos assessores de comunicação afirmam que a área de comunicação participa diretamente do processo de aplicação da lei. Quase 60% deles responderam que as estratégias para aplicação da LAI compõem as políticas de comunicação da organização.

Palavras-chave: Políticas de comunicação, comunicação organizacional, comunicação pública, Lei de Acesso à Informação, Governo do Distrito Federal

ABSTRACT

The proposal of this research is to present the role of communication consultancies in the application of the Access to Information Act (LAI) in the Government of Distrito Federal (GDF). The article analyzes the concept of Public Communication's that argues about the importance of the dialogue between state and society. Thirty-one public agencies were interviewed. This sample was formed by more than 50% interviewed agencies. More than half of the advisers say that the communication area participates directly of the law application process. Almost 60% of them answered that the strategies for application of LAI make up the organization's communication policies.

Keywords: Communication policy, organizational communication, public communication, Access to Information Act, Distrito Federal Government

* Pesquisa realizada com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Brasil.

** Jornalista e mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília. É doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Atualmente, é professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. E-mail: janara.sousa@gmail.com

*** Doutora em Sociologia, professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília e coordenadora do Laboratório de Políticas de Comunicação (LAPCOM). E-mail: elenger@ig.com

**** Doutor em Comunicação, professor do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília e diretor de Relações Internacionais da ALAIC. E-mail: paulino@unb.br

INTRODUÇÃO

O DIREITO À INFORMAÇÃO pública está garantido no art. 5º da Constituição Brasileira de 1988, no título II, “Direitos e Garantias Fundamentais”. Neste, há dois incisos específicos sobre o tema: o XIV que fala do direito de todos à informação e o XXXIII que é ainda mais específico com relação ao papel dos órgãos públicos no acesso à informação:

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (Brasil, 1988)

No entanto, esse item da chamada constituição cidadã passou mais de duas décadas sem um detalhamento que definisse o que é a informação pública e estabelecesse as formas de acesso. Em 18 de novembro de 2011, foi aprovada a Lei 12527/2011 – mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) –, um importante dispositivo que regulamenta o texto da Constituição, no tangente ao acesso à informação, e que também acompanha o processo que está em desenvolvimento no mundo sobre o seminal papel das instituições públicas para que o direito à informação seja garantido. A LAI brasileira foi, à época da sua aprovação, a 70ª do mundo a entrar em vigor.

A primeira lei de acesso à informação aprovada no mundo foi a da Suécia, em 1766, contudo, somente a partir do século XXI que outros países passaram a adotar leis semelhantes. No que se refere aos países da América Latina esse processo aconteceu, especialmente, de 2005 até o momento atual. Conforme dados da Global Right to Information Rating (2015) uma das mais recentes leis de acesso à informação aprovada foi a do Paraguai, de 2014.

Mesmo tardia, a LAI brasileira quebra um antigo paradigma: o segredo como regra. Dessa forma, ela determina que todas as instituições públicas devem tornar acessíveis suas informações públicas:

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I – gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II – proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III – proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. (Brasil, 2011)

Essa lei concebe duas maneiras de dar publicidade às informações, a passiva e ativa. A transparência ativa possibilita que o cidadão já encontre disponível a informação que ele deseja, estabelecendo como espaço privilegiado a internet, pela qual os órgãos devem tornar públicas um mínimo de informações obrigatórias, tais como: números de telefone, documentos para download, relatórios, além de outras informações.

Já a transparência passiva, aspecto mais enfatizado pela lei, prevê uma modelagem sustentada em dois alicerces: físico e virtual. A lei prevê a criação de SICs (Serviços de Informações aos Cidadãos), que devem ser tanto físicos quanto virtuais. Ou seja, o cidadão que precisa de uma informação que não está publicada nos sítios webs dos órgãos encontrará nesses espaços virtuais um formulário para solicitar sua demanda. Do mesmo modo, aquele que não deseja fazer sua solicitação pelos meios virtuais tem direito a fazê-la na própria instituição. Conforme o texto da lei, os SICs físicos devem: “a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações” (Brasil, 2011).

No texto da LAI não há a determinação de uma área que seja responsável pela aplicação da lei no órgão. Cabe a cada unidade eleger uma área ou grupo para atender às demandas da lei. Muito embora não esteja apontada no texto da lei uma área específica, a CGU (Controladoria Geral da União), responsável pelo controle da aplicação da LAI, sugere que a ouvidorias públicas sejam responsáveis por esse processo. Como evidência, podemos citar o trecho da cartilha *Orientação para a implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas: rumo ao sistema participativo*:

Embora não exista definição legal de que as ouvidorias sejam responsáveis por este serviço, na prática, muitas delas vêm assumindo tal responsabilidade. A experiência brasileira de implantação da LAI com o apoio de ouvidorias públicas é relevante não apenas por sua originalidade histórica, mas por evidenciar um movimento no qual as ouvidorias oferecem sua experiência na análise e tramitação de pedidos de informação originados da aplicação da Lei (CGU, 2012).

O papel das ouvidorias é certamente essencial para a aplicação da lei no país. Entretanto, nesta pesquisa, trabalhamos com a hipótese de que o papel das assessorias de comunicação é também fundamental e complementar ao

das ouvidorias. É muito provável que as assessorias de comunicação já estejam envolvidas nesse processo, mesmo que indiretamente, já que geralmente são responsáveis pela gestão das páginas webs, espaço apontado na lei como privilegiado para dar publicidade às informações. Além disso, no art. 9º da LAI há um trecho que trata das condições nas quais o acesso à informação deve ser assegurado, que reforça ainda mais o papel seminal das assessorias: “II – realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação” (Brasil, 2011).

O envolvimento das assessorias de comunicação na mobilização dos públicos internos e externos e na abertura e manutenção dos canais de diálogo com o cidadão dá para a LAI uma dimensão comunicacional que extrapola a dimensão informativa, baseada num processo de comunicação unilateral e linear. A dimensão comunicativa da LAI significa a oportunidade de exercitar plenamente a comunicação pública (conceito que será discutido no próximo tópico) e estabelecer uma política pública de comunicação que não somente evita o silêncio e disponibiliza as informações públicas, mas que se abre para o diálogo: “Para materializar essa necessidade de transparência, é indispensável uma comunicação pública que consiga falar com o cidadão e ouvi-lo” (Geraldes; Sousa, 2013: 3).

O objetivo desta pesquisa é, portanto, compreender qual o papel das assessorias de comunicação no processo de aplicação da LAI. É fato que a CGU construiu e constrói um rico banco de dados sobre o tema, muito embora a dimensão quantitativa seja o viés privilegiado. Dados sobre o número de demandas, a natureza delas, o tempo de resposta e o número de recursos, por exemplo, são abundantes. Nada obstante, para compreender como as instituições públicas se organizaram para atender às demandas da lei, é preciso olhar para dentro de cada uma delas. A dimensão qualitativa precisa ser valorizada para entendermos como essa política de comunicação tem sido efetivamente vivenciada nos órgãos que, ao fim, materializam a transparência pública.

Para realizar essa pesquisa aplicamos, entre setembro e novembro de 2014, questionários para assessores de comunicação de 31 órgãos da Administração Direta do Governo do Distrito Federal (GDF). A escolha do GDF se justifica pela questão geográfica, já que os pesquisadores residem nessa região. Outro ponto interessante é que o GDF aprovou rapidamente a sua própria lei de acesso à informação ainda em dezembro de 2012, aproximadamente oito meses depois que a LAI passou a vigorar. Isso demonstra que houve preocupação do Governo do Distrito Federal em discutir a questão da transparência mais profundamente, considerando as idiosincrasias da região. Além disso, o GDF, à época da pesquisa, contava com a Secretaria de Estado de Transparen-

cia e Controle do Distrito Federal cuja função, entre outras, era “supervisão, tratamento e orientação dos dados e informações disponibilizáveis no Portal da Transparência” (Distrito Federal, 2011).

A Lei de Acesso à Informação do Distrito Federal (Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012) é inspirada na LAI e tem artigos muito semelhantes. Uma diferença importante com relação à esta é que Lei Distrital desmembra as áreas responsáveis pela transparência passiva e ativa. Para passiva ela aponta as ouvidorias públicas como área responsável pelos SICs das instituições. Já para transparência ativa, como a gestão do site, a lei já não é tão específica, deixando a responsabilidade, provavelmente, para a Secretaria de Estado de Comunicação, como se pode notar no artigo IX: “§ 2º A estrutura e o conjunto de informações públicas a serem disponibilizadas no sítio dos órgãos e das entidades devem observar o modelo padronizado definido pelos órgãos competentes do Distrito Federal” (Distrito Federal, 2012). Tal qual a LAI, a Lei Distrital também traz um artigo considerando a importância dos canais de diálogo sem apontar uma área específica das instituições públicas para realizar essa atividade: “Art. 11. Cabe aos órgãos e às entidades da administração pública realizar, dentro de suas áreas de competência, audiências ou consultas públicas, incentivando a participação popular” (Distrito Federal, 2012).

Como se pode observar, o cenário da implantação da LAI no Brasil ainda é muito recente. Embora essa lei seja um grande avanço, deixa lacunas e espaços em branco e responsabilidades não definidas. Obviamente, isso pode ser um mérito – já que permite que as instituições se acomodem como podem – ou um vício, tendo em vista que a falta de designação de funções pode gerar espaços de letra morta na lei. Além dos outros aspectos apresentados, esta pesquisa se justifica pelo seu pioneirismo e pela oportunidade de acompanhar sistematicamente, de um ponto de vista quantitativo e qualitativo, o desenvolvimento de uma política pública de comunicação, desde o seu nascimento, do lado dentro das instituições que a tornam real.

COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Comunicação pública é um conceito relativamente recente que tem algumas acepções distintas dependendo do cenário ao qual é apropriado, como organizações, associações do terceiro setor, governo e outros (Brandão, 2009). Embora haja distintos significados, Duarte (2011) afirma que tal conceito responde às demandas de uma comunicação mais democrática e que estabelece diálogos mais equânimes. Ou seja, comunicação pública atende ao anseio de sociedades

democráticas que buscam cada vez mais dialogar e ampliar o espectro de atores sociais para buscar soluções comuns às questões de ordem pública.

Não obstante, a acepção que utilizamos aqui tem um caráter muito peculiar e está baseada no tripé Estado, sociedade e governo. A comunicação pública depende da atuação desses três atores para acontecer. Seguramente, cada um tem um papel a desempenhar, não obstante todos corroborem para que a discussão de temas de interesse público seja ampla e participativa.

Entendemos aqui a comunicação pública como a interlocução possível, aberta, livre e igualitária entre os cidadãos e o Estado, de forma a promover o debate racional sobre os temas de interesse público, com dinâmica capaz de interpelar os poderes instituídos e alterar condições a favor da sociedade. Pressupõe-se, portanto, que a comunicação pública não prescindia do debate e da troca de opiniões livre, não podendo ser confundida com comunicação de governo, nem com comunicação de fundo político partidário (Gil; Matos, 2012: 144).

Assim colocado, a essência da comunicação pública é o diálogo, no sentido estrito do termo, ou seja, para dialogar é preciso que as partes estejam em condições para tal. Por isso, esse processo de comunicação está intrinsecamente ligado à cidadania participativa e à democracia. Os atores sociais envolvidos devem ser estimulados à participação no livre fluxo de comunicação.

É importante destacar que “comunicação pública” é diferente de “comunicação governamental”, Muito embora, como Brandão (2009) aponta, sejam conceitos muito próximos que não raramente são confundidos. As semelhanças estão definitivamente no papel do governo que, sem dúvida, tem uma condição central nesses dois tipos de comunicação. Contudo, Matos (2011) marca uma diferença crucial relativa à questão do processo comunicacional. No que concerne à comunicação pública, tal processo jamais pode ser unilateral e linear. A comunicação pública exige mais do que o processo informativo, ela requer que tal processo alce a condição de comunicativo. Evidentemente, transmitir informações é condição fundamental para que seja possível o diálogo, contudo não é suficiente. Abrir canais de diálogo, ou seja, instrumentos de comunicação pública capazes de criar fluxos multilaterais de comunicação, é condição *sine qua non* para uma efetiva comunicação pública.

E afinal, por que é tão importante o diálogo? A vocação da comunicação pública é política, ou seja, para que ela se efetive é preciso que os cidadãos possam ter condições de debater as questões públicas e de buscar, com o governo, soluções. Logo, trata-se de dar condições de ampliar o envolvimento político:

A comunicação pública deve ser pensada como um processo político de interação no qual prevalecem a expressão, a interpretação e o diálogo. É pre-

ciso salientar que o entendimento da comunicação pública como dinâmica voltada para as trocas comunicativas entre instituições e a sociedade é relativamente recente (Matos, 2011: 45).

Nesta pesquisa, as teorias sobre Comunicação Pública poderão contribuir em três aspectos. O primeiro deles é verificar se os atores que compõem a ampla rede da LAI têm por vínculo a aspiração ao diálogo, ou simplesmente se movem por procedimentos repetitivos e padronizados. O outro aspecto é compreender a importância da Comunicação como área-fim para a LAI, contribuindo na formação dos profissionais que atendem o público, adequando os processos, aproveitando as dúvidas do cidadão como pauta para matérias institucionais, atualização do site etc. Por fim, é importante verificar se, na aplicação e legitimação da LAI nas organizações, o tripé da Comunicação Pública está presente: Estado, governo e cidadão têm papel preponderante? As instituições aperfeiçoam mecanismos de escuta inspirados na lei, mas que a transcendem? Ou o predomínio ainda é de um Estado que fala “para”, e não “com” o cidadão.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para realizar essa pesquisa empírica de avaliação do processo de aplicação da LAI aplicamos questionários nas assessorias de comunicação de alguns órgãos da Administração Direta do Governo do Distrito Federal. A proposta da pesquisa de avaliação do processo é explicar os fenômenos dentro do seu contexto real, observar o cenário de desenvolvimento de um projeto ou de uma política e apontar observações e recomendações (Martins; Theophilo, 2009). Dessa forma, como já foi colocado, nosso objetivo é analisar o processo de aplicação da LAI, entendida neste trabalho como uma política pública de comunicação.

Conforme o Decreto nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011, os órgãos da Administração Direta eram 65 no início do governo Agnelo Queiroz, sendo eles basicamente Secretarias de Estado e Administrações Regionais¹ que compõem o DF. A primeira proposta desta pesquisa foi ser censitária e aplicar o instrumento para todo o universo. Entretanto, desde que construímos a estratégia de pesquisa (maio de 2014) até o momento que começamos a aplicar o instrumento (setembro a novembro de 2014), o cenário mudou e a abrangência da totalidade do universo não foi mais possível. As mudanças, provocadas pelas eleições para presidente e governador, provocaram uma profunda alteração na composição da estrutura do GDF. Não somente muitos assessores, que assumiam cargos de confiança, foram demitidos, como também muitas Secretarias deixaram de existir ou foram incorporadas por outras. Além dis-

1. O Distrito Federal é dividido em Regiões Administrativas, conforme a Lei 4545/1964, anteriormente conhecidas como cidades-satélites. Atualmente, o DF é composto por 31 regiões administrativas.

so, o difícil período político que o DF enfrentou naquele momento – como inúmeras greves e fortes embates entre a equipe do então governador Agnelo Queiroz e o governador eleito Rodrigo Rolembert – provocou uma instabilidade política e um cenário de desconfiança que pode ter contribuído para que alguns órgãos se recusassem a responder a pesquisa. Logo, a montagem da amostra foi acidental, sendo composta por órgãos que tinham assessores dispostos a responder o instrumento. O resultado foi uma amostra composta por 31 órgãos. Considerando que ao longo da pesquisa cinco secretarias foram extintas e outras sete foram incorporadas a outras, nossa amostra correspondeu a 56% do universo de órgãos públicos da Administração Direta do GDF. Logo, considerando o tamanho da amostra e a variedade da sua composição, que traz diversos elementos que representam a complexidade do universo, como secretarias de estado e administrações regionais, trata-se de uma amostra representativa, que foi avaliada utilizando métodos e técnicas da estatística inferencial, que permite compreender as características do universo baseados nos resultados amostrais (Martins; Theophilo, 2009).

O questionário composto por 36 questões foi aplicado diretamente ao responsável pela assessoria de comunicação de cada órgão analisado. Os 30 alunos de graduação que compõem a nossa equipe de pesquisa foram em duplas às instituições e aplicaram o instrumento diretamente aos respondentes. Ou seja, a aplicação foi presencial, muito embora os pesquisadores deixassem que cada entrevistado respondesse sozinho ao questionário.

O instrumento aplicado foi composto por quatro grupos de questões que se referiam ao processo de implementação da lei, à participação da assessoria de comunicação na aplicação da LAI, à percepção com relação à lei e seus dispositivos, e aos dados demográficos. Para efeitos deste artigo, como já colocamos, analisaremos somente o grupo relativo à aplicação da lei, que é composto por 14 questões relativas ao funcionamento da assessoria de comunicação no que concerne à atenção à LAI.

QUALIFICAÇÃO DA AMOSTRA

Antes de apresentar e discutir o resultado da pesquisa, exporemos brevemente algumas das características sociodemográficas da nossa amostra. A maior parte dos respondentes da pesquisa é do sexo masculino (61,3%). As faixas etárias são variadas, predominando o grupo de 25 a 35 anos de idade (61,4%), como se pode ver no gráfico a seguir:

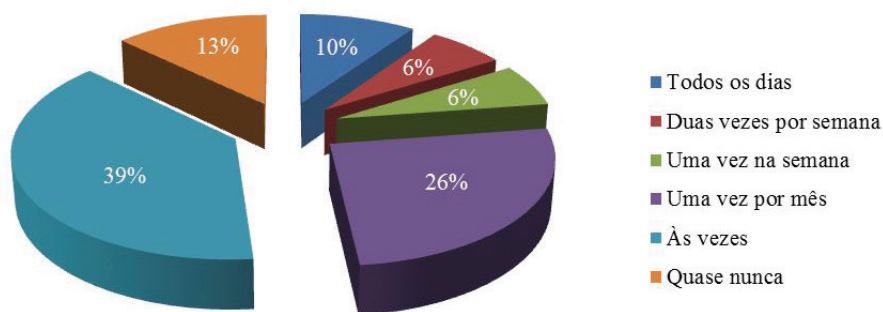


Gráfico 1 – Faixa Etária dos Assessores de Comunicação

Fonte: Elaboração dos autores

Mais de 70% dos respondentes são formados em jornalismo, e mais de 50% são pós-graduados. Um dado curioso que explica melhor a dificuldade em montar a amostra, por causa da saída dos assessores de comunicação dos cargos, é que 90% deles não são funcionários públicos e, no momento da investigação, estavam assumindo cargo de confiança. Seguramente, esse dado impacta na gestão da aplicação da LAI e até na memória desse processo, já que vários assessores, que haviam recentemente assumido o cargo, por causa das mudanças políticas, se recusaram a responder a pesquisa já que não sabiam dizer como estava sendo gerida a Lei de Acesso à Informação pela assessoria.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

No período estudado, 58% dos assessores afirmaram que a atenção à LAI compõe as políticas de comunicação de sua instituição. Esta é uma ação fundamental para que se alcance a dimensão comunicativa da lei e que se possa estabelecer uma comunicação pública. Conforme Geraldles e Sousa (2013) a atenção à LAI precisa ir além das táticas e estratégicas e alcançar o patamar político:

Tratar a LAI como uma prioridade nas políticas de comunicação de uma organização pública é pensá-la como um fenômeno comunicacional em suas duas vertentes: a transparência ativa e passiva. Na primeira, deve haver um esforço em comunicar o que a organização faz, não com o intuito de divulgação

ou de posicionamento estratégico no mercado, mas de circular informação de interesse público. Os sites criados com essa finalidade devem ser fáceis de acessar, com linguagem clara e precisa, dinâmicos. Devem abrir espaço para a interação, ou seja, críticas, sugestões e comentários do público (Geraldes; Sousa, 2013: 5).

A maior parte dos assessores (61,3%) também afirmou que são criadas estratégias para atender aos requisitos da lei e mais de 45% deles também colocou que há instrumentos para avaliação dessas estratégias. Esse achado, associado ao anterior, é interessante porque revela uma presença estratégica, ainda que não seja integral, das assessorias na condução do processo de aplicação da Lei de Acesso à Informação.

Quanto à questão do público interno, os funcionários das instituições, que são fundamentais para que o processo de aplicação da lei se desenvolva, mais de 50% dos assessores afirmaram que a área de Comunicação promoveu ações de esclarecimento e 38% asseguraram que ela esteve envolvida em campanhas para mobilizar esse público. Um dado interessante é que quase 65% dos assessores afirmaram que a comunicação propôs e propõe ações de comunicação interna voltadas para sensibilizar com relação à importância da transparência. Ou seja, deduz-se dessas informações que o papel das assessorias é ativo no que concerne à mobilização do público interno. Essa mobilização, conforme os respondentes, se dá por meio da produção de notícias, envio de e-mails e realização de seminários e palestras.

Já com relação ao público externo, 70% dos assessores afirmaram que existem ações voltadas para esclarecer o cidadão com relação ao texto da lei. Os principais meios utilizados para tais ações são: produção de notícias, envio de releases e realização de seminários e palestras.

Com relação à transparência ativa, especificamente no gerenciamento e atualização dos sítios webs, com os requisitos exigidos pela LAI, em quase 70% dos casos a comunicação é a gestora do processo. Esse fato confirma nossa hipótese de que as assessorias de comunicação têm um papel ativo na aplicação da lei. Ainda com relação à atualização das páginas web, no que se refere aos requisitos exigidos pela LAI, 40% dos assessores afirmaram que elas são alimentadas todos os dias, 20% duas vezes por semana e o restante apontou somente uma vez por semana ou às vezes.

Com relação à transparência passiva, o papel das assessorias de comunicação é muito mais tímido. Perguntados com relação à regularidade com que recebem pedidos de informação, a maioria reportou que isso não é frequente, como se pode ver no gráfico a seguir:

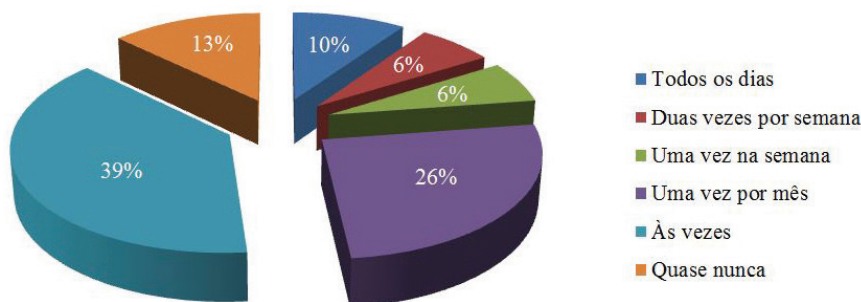


Gráfico 2 – Frequência de pedidos de informação enviados à Assessoria de Comunicação

Fonte: Elaboração dos autores

Entretanto, esse dado muda se o cidadão que solicitar a informação se apresentar como jornalista. Conforme os assessores, 90% das solicitações enviadas por jornalistas são repassadas para a assessoria. Embora o papel da assessoria de comunicação pareça ser tímido com relação à transparência passiva, ela atende à categoria profissional que mais requisita informação. De acordo com dados da CGU (2012), os jornalistas não somente são a principal categoria profissional a requisitar informações, mas também têm a maior média de solicitações:

Proporcionalmente, a categoria profissional que mais fez demandas foi a do jornalista. Em números absolutos foram 736 jornalistas, até os primeiros meses do ano de 2013, com uma média de 6 solicitações para cada um. Conforme informações da CGU, os 11 jornalistas que mais demandantes somaram quase dois mil pedidos. Certamente, trata-se de uma informação valiosa, visto que demonstra o quanto os jornalistas têm amplamente utilizado deste recurso. Embora seja um número pequeno de profissionais, a atuação deles é muita intensa, já que a média de busca é alta. (Geraldes; Sousa, 2014: 3)

Finalmente, quando perguntados se a participação no processo de aplicação da LAI alterou a rotina produtiva das assessorias de comunicação, aparece uma ambiguidade. Apesar da participação na mobilização dos públicos interno e externo e, especialmente, do trabalho realizado no que concerne à transparência ativa, somente 20% dos assessores apontaram que a rotina mudou totalmente. Para 41% dos entrevistados, a rotina mudou “pouco” ou “muito

pouco”, e quase 30% afirmaram que a implementação da lei não causou impacto na rotina produtiva da assessoria de comunicação. Essa percepção pode ser explicada pelo fato da maioria dos assessores também terem afirmado que, antes da aprovação da lei, eles tinham como rotina publicizar sistematicamente informações e documentos públicos.

Os dados colhidos nas assessorias de comunicação dos órgãos públicos da Administração Direta do Governo do Distrito Federal nos revelam que estas têm um papel ativo e importante na aplicação da Lei de Acesso à Informação, especialmente com relação à transparência ativa. Contudo, essa participação também oscila muito. Mesmo que em quase 60% das vezes componha o quadro das políticas de comunicação, as estratégias construídas não têm instrumentos próprios de avaliação. Além disso, percebe-se que essa participação não é estimulada, na medida em que a assessoria, ao se dedicar às atividades da transparência ativa, se desvincula da passiva e, provavelmente, de um debate mais profundo e estratégico sobre o tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aprovação da Lei de Acesso à Informação representou um grande avanço para o Estado brasileiro. Avança no sentido de enfrentar uma cultura do silêncio ou de repartição das informações a partir de critérios poucos claros e transparentes. A LAI é um marco importante para cultura de transparência no Brasil. Não obstante, há ainda um caminho importante a ser trilhado para que essa cultura se consolide.

Os dados apresentados aqui mostram que o debate sobre a transparência passiva está mais avançado. Como evidência, há do caso do Governo do Distrito Federal que aponta no texto da Lei de Acesso à Informação Distrital a responsabilidade das ouvidorias públicas nesse processo. Já com relação à transparência ativa, o texto da lei não é claro e nem define responsabilidades.

Nada obstante, as assessorias de comunicação do GDF, ainda que de modo não premeditado e estratégico, têm se envolvido nas atividades relativas à transparência ativa, mesmo que, baseado nos comentários dos respondentes, esse envolvimento seja alijado de um debate mais profundo sobre o tema. As assessorias atendem aos requisitos da lei de modo tático e operacional, ascendendo algumas vezes à dimensão estratégica; no entanto, esse envolvimento alcança com menos frequência o patamar político, considerando que somente 60% dos órgãos pesquisados contemplam nas suas políticas de comunicação a atenção à lei.

Tratar a LAI como uma política de comunicação estatal e organizacional é devolver a ela sua natureza eminentemente comunicacional. Para além de tornar acessível a informação, tarefa seminal, é preciso falar com o cidadão e também ouvi-lo. Só assim se completa o ciclo dessa política de comunicação cujo objetivo é preparar melhor o cidadão para sua tomada de decisões. Esclarecimento, mobilização e diálogo são os elementos fundamentais do tripé para que essa política funcione.

A participação das assessorias de comunicação na aplicação da LAI também sofre com a instabilidade de seus quadros. A própria aplicação desta pesquisa requereu uma estratégia importante no sentido de buscar os assessores que permaneceram, antes e durante as eleições, ou os recém-contratados que tinham acesso à memória de como esse processo vinha sendo conduzido.

É igualmente importante ressaltar que os dados mostram a grande participação das assessorias de comunicação na transparência ativa. Tal dimensão deve ser cada vez mais reforçada tendo em vista o grande aporte de recursos e tempo que ela poupa do Estado e dos cidadãos. Contudo, isso é possível quando essas duas partes fundamentais da transparência pública – passiva e ativa – conseguem se comunicar e alcançam um patamar estratégico e político.

Finalmente é oportuno apontar que os resultados da pesquisa foram prejudicados pela condição política do momento da sua realização, conforme foi descrito nos procedimentos metodológicos. Obviamente, não é possível deixar de discutir essa dificuldade de aplicação dos questionários como um achado da pesquisa. A ainda frágil democracia brasileira nos impõe grandes desafios. A junção de algumas secretarias de estado do GDF e até mesmo a extinção delas foi um processo tão intenso e grande que causou inúmeros problemas para a composição da amostra. Isso certamente tem um impacto nos nossos resultados, visto que eles se referem somente a 56% do universo estudado. Esse cenário também revelou a fragilidade das assessorias de comunicação dentro dos órgãos públicos do GDF, já que vários assessores haviam deixado seus cargos durante o processo eleitoral. A maioria desses profissionais, conforme os respondentes, é contratada segundo o regime de cargo de confiança, o qual confere alta rotatividade à função. Em termos práticos, o que podemos observar foi que essa rotatividade levou consigo, em parte, a memória sobre a aplicação da LAI, já que grande parte dos recém-contratados assessores de comunicação afirmou dificuldade em responder o questionário ou até mesmo se recusou a fazer parte da pesquisa alegando não conhecer o processo. ■

REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 01- 33.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- _____. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 10 mar. 2016.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Orientações para implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas: rumo ao sistema participativo*. Brasília: CGU, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2016.
- DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011*. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=32716&txtAno=2011&txtTipo=6&txtParte=.:>>. Acesso em: 10 de março 2016.
- _____. *Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012*. Regula o acesso a informações no Distrito Federal previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=4990&txtAno=2012&txtTipo=5&txtParte=.:>>. Acesso em: 10 mar. 2016.
- DUARTE, J. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSH, M. M. K. (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. 1. ed. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p. 121-134.
- GERALDES, E.; SOUSA, J. As dimensões comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 36., 2013, Manaus. *Anais...* São Paulo: Intercom, 2013.

- _____. A Lei de Acesso à Informação e as mudanças nas rotinas produtivas do jornalismo brasileiro. In: CONFERÊNCIA ICA AMÉRICA LATINA, 4., 2014, Brasília. *Anais...* Brasília: Universidade de Brasília, 2014.
- GIL, P.; MATOS, H. Quem é o cidadão na comunicação pública? Uma retrospectiva sobre a forma de interpelação da sociedade pelo Estado em campanhas de saúde. In: MATOS, H. (Org.). *Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 141-168.
- GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING. *Global right to information rating map*. Disponível em: <<http://www.rti-rating.org/>>. Acesso em: 10 mar. 2016.
- MARTINS, G.; THEÓPHILO, C. *Metodologia da investigação científica para Ciências Sociais Aplicadas*. São Paulo: Atlas, 2009.
- MATOS, H. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSH, M. M. K. (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. 1. ed. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p. 39-59.

Artigo recebido em 5 de outubro de 2015 e aprovado em 11 de fevereiro de 2016.